SEÑORA PRESIDENTA.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 12 y 38 minutos)

-La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene mucho gusto en recibir al Vicepresidente de la Asociación de Agrimensores del Uruguay, ingeniero agrimensor Umberto Curi, y a dos de sus miembros, ingenieros agrimensores Aldo Cassinelli y Jorge Franco.

Antes que nada, les pedimos disculpas porque algunos Senadores no están presentes, pero ocurre que esta Comisión tiene el propósito de legislar y, como ustedes sabrán, en el Parlamento se están tratando muchos proyectos importantes y próximamente será remitido al Senado el proyecto de ley de Rendición de Cuentas, lo que dificulta el normal funcionamiento de las Comisiones. Por ese motivo, tratamos de tener tiempo no solo para recibir a todas las delegaciones que solicitan audiencia, sino también para poder legislar.

En el día de hoy adelantamos la hora de inicio de la sesión de la Comisión y, por lo tanto, algunos de sus miembros no podrán llegar a tiempo; de todas maneras, la versión taquigráfica dará cuenta de vuestra propuesta a todos aquellos Senadores que la quieran conocer.

Agradeciéndoles su presencia, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR CURI.- Agradecemos que nos hayan recibido y pedimos disculpas porque el miércoles pasado esperamos en un lugar que no era el correcto.

En oportunidad de nuestra comparecencia en el mes de noviembre, trajimos un material -que el miércoles pasado también les entregamos- en el cual detallamos algunas observaciones que nos merece el proyecto de ley. Sin embargo, queremos resaltar que la Asociación de Agrimensores del Uruguay está totalmente de acuerdo en que se apruebe una ley. Nosotros pretendíamos que se elaborara una ley marco, no tan detallada como esta -es decir, sin ir tan a fondo- pero consideramos que sí es necesaria.

A continuación, si la señora Presidenta está de acuerdo, cedería el uso de la palabra a mis colegas, que trabajaron en la Comisión y conocen este tema más en detalle.

SEÑOR FRANCO.- Hemos participado, junto a los colegas Aldo Cassinelli y Sonia Cuadro, en la Comisión que convocó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, denominada COTAOT, la cual estudió durante el año pasado el proyecto de ley.

Queremos agradecer al Ministerio, más propiamente a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, por habernos convocado y escuchado en esas 15 reuniones -si mal no recuerdo- que se llevaron a cabo.

Nos consta que el proyecto final tiene elementos que nosotros aportamos a la discusión. De todas formas, como buenos agrimensores, seguimos teniendo algunas objeciones al proyecto, que no van en contra de su aprobación, puesto que la intención es aportar ideas constructivas para su promulgación.

Un primer punto, que no se discutió demasiado en esa Comisión, fue el relativo a las jurisdicciones municipales y nacionales. Alguna vez se mencionó -creo que lo hizo un abogado del Ministerio de Salud Pública- el tema de las jurisdicciones municipales y nacionales, pero luego no se discutió en profundidad y en el proyecto no se delimitan claramente unas y otras. En ese sentido, la Constitución plantea que debe ser la ley la que defina la materia municipal. Entendemos que sí se puede llegar a interpretar -si bien podemos no estar de acuerdo, hay una biblioteca que lo sostiene- que la ley, al decir que los Gobiernos Departamentales pueden aprobar una norma departamental relativa al ordenamiento territorial, le está dando el aval correspondiente; o sea que el ordenamiento territorial pasaría a ser materia municipal. Al estar aprobada la norma municipal, podría darse el caso de que hubiera conflictos con los temas que son de jurisdicción nacional. Y nosotros entendemos que la definición de municipio tiene que ver, más que nada, con los temas urbanos y suburbanos.

Asimismo, entendemos que el espacio rural del país es uno solo y no diecinueve, porque tiene que ver con la producción y con la riqueza del país. Ese valor no es del departamento, sino de todos los integrantes del país. A su vez, la acción cotidiana del gobierno nacional se ejerce sobre el territorio, es decir que todos los Ministerios tienen su acción sobre el territorio. Si hay una norma departamental que los limita, habrá conflictos. ¿Cómo subsanar este problema? Tendríamos que presentar este asunto y tratar de encontrar una solución. Para nosotros, el ordenamiento territorial de la zona urbana y suburbana es municipal.

Es decir que le corresponde al gobierno departamental determinar una norma, aprobada por la Junta, que establezca cuál es el ordenamiento territorial de la zona urbana y suburbana. En cambio, el ordenamiento del territorio de la zona rural le corresponde al gobierno nacional, con participación de la Intendencia, pero ya no como figura fundamental y dentro de la materia municipal, sino como un actor más del territorio. Es posible que los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Transporte y Obras Públicas actúen más en las zonas rurales que las propias Intendencias Municipales porque, en general, los trabajos más importantes tienen que ver con los caminos departamentales y con el apoyo a pequeños productores; probablemente, haya pasado por alto otras áreas, pero lo cierto es que lo relativo a los temas productivos, o sea, la ganadería, la agricultura, la industria y la minería, compete al gobierno nacional.

En ese sentido, nuestra idea es que la planificación para el desarrollo, desde el punto de vista del territorio, tiene que ver con el recurso agua y el recurso suelo. La mejor forma de tratar estos recursos, para planificar y generar desarrollo, es por cuencas hidrográficas y no por divisiones políticas que no responden a ese tipo de condición. Dicho de otra manera, a diferencia de lo que ocurre con el sol, que no depende de nosotros, el uso del agua y del suelo es fundamental y, si hay sol, es necesario tener el agua disponible para que ese suelo pueda producir la riqueza que necesitamos. Después vendrán otras subdivisiones en cuencas productivas como, por ejemplo, la cuenca lechera, que abarca distintos departamentos y diferentes cuencas hidrográficas.

Cabe agregar que, como todos sabemos, no necesariamente las cuencas productivas responden estrictamente a una cuenca hidrográfica; sin embargo, es imprescindible estudiar el recurso agua como cuenca hidrográfica.

También nos queremos referir al artículo 38, relacionado con el derecho de superficie; debemos decir que no nos quedó claro qué pretende resolver el derecho de superficie. No obstante, creemos que puede ser un elemento que favorezca la ocupación irregular de suelo urbano e incluso rural, porque un propietario puede ceder el derecho de superficie sin necesidad de contar con un plano de fraccionamiento ni la correspondiente aprobación. De pronto, en una posterior reglamentación se podría resolver esta duda, pero tal como se expresa, esta disposición no indica que este instrumento no pueda ser mal utilizado, sobre todo en lo que tiene que ver con el riesgo de ocupación de tierras en forma ilegal. En otras palabras, según este artículo se estaría dando un instrumento jurídico para que se puedan vender en forma irregular suelos urbanos e, inclusive, rurales.

Respecto al artículo 64 relacionado con los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes y a la expropiación con pago diferido, consideramos que si no se define al pequeño propietario, lo más seguro es que no pueda utilizarse este instrumento porque, tal como está claramente expresado en los artículos 231 y 232 de la Constitución de la República, los pequeños propietarios quedan exceptuados de esta forma de pago.

Otro tema importante para nosotros es el de la tasación para las expropiaciones. Creemos que este artículo es realmente inconveniente y en nuestro sector no hemos visto ningún análisis que justifique la necesidad de cambiar la forma de valorización.

Además, encontramos una serie de inconvenientes que nos indican que no es aconsejable la aprobación de una valorización de la tierra según el promedio de los últimos diez años. En primer lugar, debemos definir qué es el precio justo. A los efectos de un mejor entendimiento, voy a recurrir a un pequeño ejemplo doméstico. El precio justo es el que obtiene una persona por la expropiación de un bien cuando con eso puede comprar uno similar. Si se hace el promedio de diez años, seguramente no dará el precio justo sino que dará más o, quizás, menos. La idea del precio justo es, precisamente, la de que el expropiado ni se beneficie ni se perjudique.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Me gustaría que se me informara a qué artículo se está haciendo alusión.

SEÑOR FRANCO.- Es el artículo 66, que refiere a las valorizaciones.

El otro tema a tener en cuenta es que la expropiación es un juicio y el valor lo da la Administración, que es la parte interesada. Asimismo, el propietario tiene la opción de aceptar o no la propuesta; en caso de no aceptarla, se realiza un juicio y el que determina es un Juez que va a decidir entre el precio que dio la Administración y el que pide el expropiado. Para ello el Juez elige un perito que va a dar un valor promedio entre esos dos precios, no pudiendo decidir fuera de esa franja.

¿Cuál es el problema de tomar esta valoración que se propone? Entendemos que de esta forma, la mayoría de las expropiaciones van a terminar en juicio que es lo que, en general, no quiere la Administración. Si, por ejemplo, los dueños de todos los predios que debe expropiar el Ministerio de Transporte y Obras Públicas para hacer el colector perimetral, deciden hacerle juicio, obviamente esto sería un caos para la Cartera.

Aunque pueda tener la ocupación inmediata de los predios, su oficina jurídica va a estar dedicada a los juicios por cosas que se podrían haber resuelto de otra forma. La idea de la expropiación es que se realice una transacción en buenos términos, donde ni la Administración ni el expropiado salgan perjudicados. En general, en la mayoría de las expropiaciones no se va a juicio porque las tasaciones se realizan de forma suficientemente razonable como para que el propietario prefiera no hacer el juicio -con los costos que ello significa- y aceptar el precio que le ofrecen. Si la tasación está bien hecha, cuando el propietario consulte a un tasador, le va a informar que el precio es adecuado, y si bien puede conseguir un porcentaje mayor, seguramente no le compense pagar a un abogado a fin de realizar el juicio. Entonces, el propietario tiene la opción de evaluar si hace o no el juicio. Ahora bien, si la Administración le ofrece un precio muy bajo, sin duda va a rechazarlo y a entablar el juicio. Reitero que, en general, eso es lo que no quiere la Administración.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, la propuesta que ustedes estarían haciendo es que sólo exista la tasación y no el plazo al que hace referencia el proyecto de ley.

SEÑOR FRANCO.- Lo que queremos es que se mantenga el sistema actual, que en general usa una tasación a 6 meses, y que se confíe en la idoneidad técnica de los tasadores, que son profesionales, han estudiado, se dedican a ese tema y el control más importante que tienen es el de la propia Administración. El jerarca que le pidió al técnico que realizara una determinada tasación y ve que tasó de más -por lo que la Administración debe pagar mucho- o de menos -y se va a juicio- seguramente le hará ver que sus libros no son correctos y que no está trabajando bien. De lo que se trata es de que se realice una transacción sana, que es la que se da en términos generales. El instrumento de la expropiación se usa en forma cotidiana y por ese motivo quizás no se le da el valor que tiene. Se trata de una herramienta formidable que tiene la Administración para adquirir los predios que entiende necesarios, no por necesidad, sino por utilidad pública, lo que es mucho más importante. La persona a la que se le expropia un predio ni siquiera le puede plantear a la Administración que no es necesario hacer la expropiación; simplemente alcanza con que sea útil para ella. Reitero que se trata de un instrumento formidable que tienen tanto la Administración municipal como la nacional para cumplir con sus proyectos.

Ahora bien, si se generaliza la idea de que ahora el Estado paga menos cuando expropia un predio, va a ocurrir que en todos los casos, hasta en cosas mínimas, se va a ir a juicio. En general, se va a juicio cuando se expropia un predio con vivienda, pero si se trata de la expropiación de un metro de terreno para el ensanche de una calle, se haría un juicio por un tema que es mínimo.

SEÑOR CURI.- Quiero decirles que yo trabajé en el Plan de Saneamiento III -y lo voy a hacer en el futuro Plan de Saneamiento IV- de la Intendencia Municipal de Montevideo y que en esa oportunidad se hicieron más de 300 expropiaciones, no teniendo ningún juicio al respecto. Obviamente, tuvimos reclamos, pero ellos involucraban precios tan ínfimos que no se llegó a la realización de juicios y, por eso, nunca se suspendieron las obras. En cambio, en el ensanche de la avenida Lecocq, a la altura de Propios, se encontraron con una casa que no pudo ser expropiada porque no se llegó a un acuerdo en el precio. Eso muestra que, en general, en las expropiaciones los bienes no se tasan a un precio alto, sino relativamente bajo. Es más, en el caso de las rutas nacionales, el valor de las expropiaciones es nulo. Naturalmente, no es fácil notificar a un propietario que se le va a expropiar una hectárea de su predio y no se le va a pagar nada a cambio, pero lo que sucede es que en el futuro el resto de su terreno va a valer más.

En definitiva, nuestra defensa del mantenimiento de esa norma tiene que ver con que, hasta ahora, las tasaciones nunca han generado grandes problemas en las obras públicas.

SEÑOR FRANCO.- Se habla del promedio del valor del bien en los últimos diez años, pero si una persona lo compró hace un año, pagó el precio de mercado; sin embargo, cuando le expropien el bien, le van a pagar menos, por lo que va a sentir que no se le paga un precio justo.

Por otro lado, el mayor valor se cobra de acuerdo con otro artículo, ya que en éste no estamos hablando de eso. Hay casos en que se tasa el bien a expropiar y luego se le resta el mayor valor que pasará a tener, y puede suceder que eso dé cero. Por ejemplo, en este momento se está en un proceso expropiatorio para la realización del colector perimetral en Camino Abrevadero. Este camino tiene diez metros de ancho y el colector va a tener 100 metros, por lo que a una persona que tenga cinco hectáreas le van a quitar una. Sin embargo, esas cuatro hectáreas que le quedan van a valer más porque va a tener un colector de 100 metros de ancho que lo va a comunicar con todo el país. Sus posibilidades económicas van a ser muchísimo mayores -el valor que adquiere ese predio con esa obra es mucho mayor- por lo que posiblemente no le paguen esa hectárea que le quiten.

Otro tema al que deseo referirme tiene que ver con la prescripción adquisitiva, que figura en el artículo 67. Aquí se plantea que aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos -que está en el entorno de los $ 7.500- si poseyeron un predio por un período de cinco años podrán solicitar la prescripción. En primer lugar, quiero decir que no todos los que viven en los asentamientos son pobres, o sea que no todos los hogares están por debajo de la línea de pobreza, es decir, de $ 7.500. Por tanto, se va a prescribir parte de las viviendas, quedando una especie de "collage" de lotes enclavados dentro de un asentamiento.

A su vez, no se prevé qué sucede con las calles de los asentamientos, porque algunas son de uso público, existen plazas, etcétera. Quisiera saber cómo la Intendencia, que es quien va a administrar los espacios públicos, se va a enterar de ello. Quizás el plazo de cinco años es demasiado poco, porque eso puede estimular a que la gente ocupe un predio sabiendo que a los cinco años se puede hacer la prescripción. Me parece que diez o quince años sería un plazo más razonable.

El otro tema que planteamos es que esto podría ser un instrumento, no para uso particular del que está ocupando, sino en los procesos de regularización. Por ejemplo, si hay un asentamiento que está catalogado como regularizable por el gobierno municipal, se puede crear un instrumento de prescripción a los efectos de que la Intendencia pueda hacerse de las calles, de los espacios públicos que estén librados al uso público y de la propiedad, y así adjudicar los predios en forma ordenada a los adjudicatarios. Pero tal como está previsto ahora, me parece que traería algunos problemas porque se requeriría que cada uno hiciera el juicio, para lo cual tendrían que ir a la Defensoría de Pobres, etcétera.

SEÑORA TOPOLANSKY. - El artículo prevé que esto se pueda hacer en forma colectiva y también dispone que las áreas necesarias para la infraestructura y servicios públicos prescriben a favor de la Intendencia. Es evidente que las redacciones siempre son mejorables. Concretamente, el artículo, en una parte de su texto, expresa: "Cuando el predio sea una parcela parte de un inmueble, en que existan otras en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente." Luego, la redacción de este artículo establece: "Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán a favor de la Intendencia."

SEÑOR FRANCO.- Nuestro planteo apunta a que haya una aprobación de la Intendencia en el sentido de que el predio puede ser regularizable, porque puede suceder que el asentamiento no sea regularizable y prescriba. Si se trata de un predio privado que no fue declarado espacio público, puede prescribir; incluso, puede tratarse de una zona inundable, en donde no se puedan llevar los servicios, o también puede ser una zona rural.

Nosotros deseamos que esto se haga dentro del marco de un proceso de regulación y que la Intendencia, por lo menos, tenga la potestad de decir qué predio puede prescribir y cuál no. En el caso de los predios localizados en las zonas rurales, si están en un lugar protegido y la Intendencia no tiene interés en que allí haya un asentamiento urbano, evidentemente, va a impedir que se realice la prescripción.

Por último, queremos comentar el artículo 81, que refiere a la infraestructura de datos espaciales. En este sentido, hay una Comisión interinstitucional que definió el Poder Ejecutivo, en la que participa el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Servicio Geográfico Militar, la Dirección Nacional de Topografía, la Dirección Nacional de Catastro, la Intendencia Municipal de Montevideo y el Congreso Nacional de Intendentes, a los efectos de realizar una infraestructura de datos espaciales. Esta tarea no puede ser realizada por un único organismo,

dependiente de una Dirección Nacional, sino que tiene que haber una coordinación de los distintos actores del gobierno nacional, de los Gobiernos Departamentales e, incluso, de los actores privados que puedan participar en la generación de la infraestructura de datos espaciales. Es por eso que hemos pensado que este artículo va en contra de lo que está haciendo el Poder Ejecutivo, que designó esa Comisión Interinstitucional.

Lo que pedimos es que, por lo menos, se la consulte y se pida su opinión ya que no somos partidarios de crear otro organismo vinculado al tema, dado que ya existen y que el verdadero problema está en la coordinación entre ellos.

SEÑOR CASSINELLI.- Deseo reiterar el agradecimiento expresado por mis colegas por habernos recibido y también hacer notar, como elemento fundamental y positivo, que cuando se reunió la Comisión en el Ministerio, tuvimos una participación activa y muchos de los planteamientos que hicimos fueron tenidos en cuenta.

A su vez, en el memorando que entregamos en una ocasión anterior, hicimos notar que la primera dificultad que encontrábamos en el proyecto tenía relación con la forma en que fue elaborado, en función de que el trabajo estaba fundamentalmente enfocado hacia la faceta urbana y suburbana, y no al amplio sentido del territorio. Además, dejamos en claro que según nuestro criterio, faltó un trabajo multidisciplinario en la elaboración de la propuesta, con la ausencia de técnicos cuyo trabajo está directamente relacionado con el territorio, como es el caso nuestro y de otras profesiones y actividades. Todos esos técnicos no participaron de la elaboración del proyecto de ley original, si bien la Comisión permitió la amplia participación de todos los interesados, quienes pudieron hacer aportes importantes. Consideramos que es importante señalar esto porque, por ejemplo, en el caso de nuestra profesión, íntimamente vinculada al territorio, los ingenieros agrimensores no tuvieron ninguna participación en la elaboración del proyecto de ley. Está claro que no se trata de intereses personales, sino que creemos que todos los aportes que se podrían haber realizado desde un principio quedaron postergados para etapas posteriores lo que, de todos modos, fue útil para actualizar ciertos aspectos.

En lo personal, tengo una vasta experiencia en el tema, dado que trabajé durante muchos años en la Intendencia Municipal de Montevideo y participé activamente en la elaboración de su Plan de Ordenamiento Territorial. A su vez, también trabajé en los asuntos vinculados con los asentamientos.

Estos temas también fueron considerados en la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Asociación y, en esta instancia, deseo referirme a la propuesta, basándome en la experiencia personal y en lo que ha sucedido a lo largo del tiempo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. En cuanto a este último, creemos que se debería haber tomado la experiencia anterior como un elemento muy importante en el ordenamiento territorial, dado que fue uno de los intentos más interesantes que se hicieron en el país. Por supuesto que también se han llevado a cabo planes de ordenamiento territorial en otros departamentos y destaco que, en lo personal, participé en el realizado en el departamento de Cerro Largo, más específicamente, el de la ciudad de Melo. Si bien se ha realizado este tipo de planes en departamentos como Lavalleja y otros, queda claro que el de Montevideo fue el primer eslabón en el proceso de ordenamiento territorial. Por lo tanto, reitero que creo que debería haberse tomado en cuenta puesto que, inclusive, la experiencia nos ha ido demostrando que quizás fue demasiado ambicioso al establecer ciertos instrumentos de ordenamiento que en la práctica no funcionaron.

En la elaboración del referido Plan, participaron asesores extranjeros -sobre todo españoles- y creo que vale la pena hacer una autocrítica -yo participé en todo ese proceso- porque en algunos aspectos no se consideraron a fondo las particularidades de nuestro país y de nuestro territorio, al elaborarse planes muy ambiciosos que no respondían a la realidad del Uruguay.

Con respecto a los instrumentos, queremos decir lo siguiente. Esta ley crearía una serie de instrumentos o mecanismos para el ordenamiento territorial que, sinceramente, son muy complejos y difíciles de ordenar. Por ejemplo, cuando se crean las unidades de actuación, se establece un mecanismo según el cual debe haber mayoría de propietarios. En realidad, no se señala qué quiere decir “mayoría de propietarios”. En una posible unidad de actuación de una hectárea puede existir un predio que tenga diez propietarios, mientras que puede haber otro predio de cien hectáreas y un solo propietario. Ese es un elemento sobre el que hay que decidir pero, en principio, no puede resultar viable una situación de esa naturaleza, donde haya diez propietarios de una hectárea contra un propietario de un bien más grande. Digo esto porque, después, ¿cómo se hacen los repartos de beneficios que establece la ley? Obviamente, si se mantiene de esa manera, es un mecanismo que

está ligado al fracaso. No digo que el instrumento sea justo o no, pero no responde a una realidad. Además, se plantea todo un proceso de cargas y beneficios, pero los propietarios menores o los diez dueños de un predio -que pueden estar más o menos interesados- quizás no van a concretar la idea original.

En general, entendemos -y, en particular, así lo creo- el espíritu y la intencionalidad de este proyecto de ley -que compartimos totalmente- en el sentido de que participe de un proceso de desarrollo, pero pensamos que por no estar adaptado a la realidad y ser demasiado detallista en los instrumentos, se puede volver negativo y, al final, en vez de aprobar una norma que permita el desarrollo, estaremos de alguna manera frenándolo, porque los mecanismos que se crean son demasiado complejos y no pueden ser efectivos en la práctica.

A veces, la intencionalidad de la ley -que puede ser muy buena- puede llegar a crear mecanismos limitantes. Por citar un caso, podemos hablar de las áreas rurales, donde se podría estipular una limitación para que no se pueda establecer ningún tipo de industria. En una ley de ordenamiento territorial como esta, obviamente, eso estaría limitando el empleo de áreas rurales para establecer antenas de comunicación o, incluso, de distribución de energía para la UTE. Yendo, quizás, a algo muy exagerado, podría decir que, de pronto, una ley de esta naturaleza limitaría un proceso de desarrollo como puede ser -aclaro que no quiero entrar en la consideración del tema- el caso de Botnia u otros emprendimientos de ese tipo en el área rural. De alguna manera, este proyecto los estaría limitando.

Queremos llamar un poco la atención sobre este tema porque creemos que es importante. Todo ese detallismo y la creación de instrumentos complejos, puede ser una forma de que el espíritu de la ley -que compartimos- se vea vulnerado por esa imposibilidad práctica.

Otro aspecto al que me quiero referir tiene más que ver con nuestro interés particular de ingenieros agrimensores; me refiero a los fraccionamientos. Por ejemplo, hay un decreto de la Junta Departamental totalmente reciente. Por su parte, el proyecto establece determinadas áreas mínimas y frentes mínimos totalmente rígidos que después dan lugar -incluso, esto ya pasó con la Ley de Centros Poblados, que es una muy buena norma, pero presenta cierta rigidez- a que los Gobiernos Departamentales no la cumplan. Entonces, se llega al absurdo de que existe una ley, pero después las ordenanzas municipales no la cumplen. Si queremos que haya un orden jerárquico de las normas, como tiene que ser, parecería inconveniente que exista una limitación tan importante con respecto a las áreas.

La Junta Departamental de Montevideo, por ejemplo, acaba de aprobar un decreto en el cual se establece la posibilidad de fraccionar terrenos de doscientos metros cuadrados con frentes de hasta seis metros, e incluso de tres en el caso de terrenos con frente y fondo. Podría extenderme sobre esto porque es una historia algo vieja en cuyo origen intervine. Esto se inició en un determinado momento en el que en la Intendencia se nos presentaba una cantidad de problemas de personas que habían comprado un terreno, hacían la casa y le daban al hijo o a la hija -o a quien fuera- la parte de atrás para que construyeran allí su propia casita. En muchos casos -obviamente, y por suerte, no en todos- se daba la situación de que, de pronto, el hijo se iba de la casa, quedaba la nuera con los niños, se peleaba con el suegro y así se originaba un problema muy serio de condominio. Entonces, en función de eso, se pensó en dividir los predios en frente y fondo para dar una solución práctica a la familia con respecto al dominio del bien.

Esto funcionó muy bien y ahora es la base de este decreto que recientemente aprobó la Junta con más detalle y detenimiento; me refiero a lo que habíamos establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

SEÑORA TOPOLANSKY.- ¿Cuál es ese decreto?

SEÑOR FRANCO.- Es el decreto Nº 30040.

SEÑOR CASSINELLI.- Este decreto es más detallado y permite una mejor aplicación.

Como les decía, en otros departamentos, en otras ciudades, esto también pasa en el área urbana. Entonces, nos parece que limitar las dimensiones de los predios a las medidas que establece el proyecto de ley es algo totalmente exagerado y, sobre todo, que entra en contradicción con ordenanzas que están vigentes desde hace largo tiempo en los distintos departamentos.

Creo que la idea de que el fraccionamiento de tierras puede ser un elemento negativo en el desarrollo del ordenamiento territorial no es compartible. Por ejemplo, hemos recogido datos de algunos departamentos en los que el fraccionamiento de alguna manera se ha facilitado, a los efectos de compararlos con aquellos en los que el fraccionamiento ha sido rígidamente controlado, y así constatamos que existe esta realidad. En los departamentos en los que el fraccionamiento ha sido facilitado no existen asentamientos; en cambio, en los que el fraccionamiento ha sido fuertemente controlado sí los hay. No quiero decir que esta sea la única causa de la existencia de los asentamientos; sé que se trata de un problema con raíces muy profundas, pero este es un elemento a tener en cuenta.

Montevideo se formó en base a que muchas veces la gente compraba su terrenito, se iba haciendo su casa y de esa manera solucionaba su problema. Personalmente puedo decir que he intervenido en fraccionamientos en los que la tierra se ha llegado a vender muy barata; por ejemplo, se ha vendido a U$S 5.000 un terreno con agua, etcétera. Puedo dar un ejemplo de esto en Camino Tomkinson, en Paso de la Arena, donde tuvo lugar un famoso fraccionamiento. Digo “famoso” porque ahí se creó un fraccionamiento con el nombre de un habitante de la zona que tenía una chacra, una quinta muy linda, y sus herederos donaron el predio para que se hiciera el Centro Comunal de Paso de la Arena. Como decía, ahí se hizo un lindo fraccionamiento que contaba con todos los servicios; se trata de un lugar alto y varios de los habitantes del asentamiento Las Torres hicieron un esfuerzo y se mudaron para ahí, donde tienen su casita muy bien puesta. No estoy diciendo que esta sea la solución, pero sí que ayuda a salvar el problema. El excesivo control y la limitación, al final pueden actuar como un elemento negativo, como desgraciadamente pasó en Montevideo.

En base a la Ley de Centros Poblados, Montevideo controló fuertemente la creación de nuevas urbanizaciones y fraccionamientos, pero otros departamentos -como Canelones- no lo hicieron y se creó un cinturón alrededor de Montevideo, en Las Piedras y en Rincón de la Bolsa en San José. Entonces, como en Montevideo no había tierra barata, la gente se iba a esos cinturones y creaba un asentamiento.

Con mis colegas hemos trabajado en asentamientos y casualmente me sucedió que una persona me dijo que había comprado un terreno en un asentamiento en U$S 5.000, a pesar de que hay terrenos con agua, pavimento y demás servicios por ese precio en otros lugares. Es decir que no siempre quien va a un asentamiento no tiene ningún medio; algunos tienen cierta disponibilidad, pero se desvían a esos lugares mal aconsejados o porque no conocen las otras realidades. Esto era cuanto quería decir con respecto a los fraccionamientos, a pesar de que el tema daría para mucho.

Compartimos totalmente la necesidad de que la ley establezca mecanismos para que la gente pueda disponer de un terreno y de una habitación como corresponde, de acuerdo con la Constitución, las leyes y el espíritu que tenemos. Por ello, considero que debemos buscar los mecanismos que tiendan a eso aunque, a veces, por aplicar soluciones un poco teóricas o que vienen de otros lugares con realidades distintas, no se concretan y, en lugar de solucionar el tema, el resultado puede ser el inverso. Por eso, desde el punto de vista urbano, apuntaríamos a una ley marco, tomando como base la Ley de Centros Poblados, que fue buena, aunque quizás los que fallaron fueron quienes la aplicaron en los distintos departamentos. Podría decirse que en algunos departamentos se violó la ley porque se aplicó mal y, de pronto, la culpa fue de los mecanismos de control, etcétera.

Entonces, se podría trabajar sobre esa base, tomando los instrumentos que se crearon en el ordenamiento de Montevideo y adaptándolos mejor a la realidad.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo es de 1996 ó 1997 y recién ahora, diez años después, se aprobó el primer fraccionamiento, de acuerdo a dicho Plan, para Carrasco. Entonces, lo que decíamos -e insistimos en ello- es que las limitaciones exageradas en los fraccionamientos -que tienen el espíritu de que la gente tenga todos los servicios- determinan que el único desarrollo posible sea en lugares donde ya hay desarrollo y donde ya hay riqueza. Prueba de ello es que el único fraccionamiento que se aprobó en diez años, con participación de particulares, fue en Carrasco. Por tanto, insisto en que las limitaciones van a determinar que se fraccione en Punta del Este, Carrasco o la zona de Colonia y, por eso, pensamos que vale la pena mirar un poco el tema en detalle pues, de pronto, con algunas modificaciones se pueden lograr mejoras sensibles.

SEÑOR MOREIRA.- Estaba escuchando las expresiones del ingeniero en cuanto a que las particularidades departamentales han llevado a que, quizás, sea más sabio acogerse a lo que cada departamento determine en esta materia y no aplicar una solución general por medio de la ley, sobre todo considerando las particularidades de los metrajes -entre otras cosas- porque la realidad de los

departamentos es muy diferente. Hay departamentos con tierras escasas y valores muy altos, como es el caso de Montevideo, y otros donde hay abundancia de tierras fraccionables a valores mucho más bajos, donde las exigencias pueden ser diferentes; por eso, es mejor que eso esté contemplado en las ordenanzas departamentales y que no sea materia de previsiones legales nacionales. Es muy difícil que una ley mantenga la generalidad si entra en determinados detalles con el fin de prever o no consecuencias negativas, como pueden ser los asentamientos, que son un fenómeno multicausal. Sin duda, la escasez de tierras tiene mucho que ver con el asentamiento irregular. Este fenómeno no se presenta en todo el país en la misma proporción; sí existe en Montevideo y en el área metropolitana. O sea que en esta materia podemos coincidir.

También es cierto que no podemos fraccionar sin exigir la infraestructura necesaria para que se tengan los servicios y la vida se desarrolle en condiciones dignas. El saneamiento puede ser una de las exigencias más duras y costosas, pero hay soluciones alternativas a los saneamientos como los de Montevideo, que han funcionado bien. Un ejemplo son los pueblitos de MEVIR que se han armado en el interior del país, con soluciones de pileta de oxidación, que funcionan. Durante diez años fui Intendente y vi muchísimas de estas soluciones que aseguran una buena calidad de vida. También se ha dado en viviendas del modelo SIAV, donde a veces viven trescientas familias, lo que no es poco.

De modo que hay que buscar soluciones inteligentes, y coincido totalmente en que no podemos copiar experiencias extranjeras así nomás, porque pueden ser muy exitosas en países de alto nivel de desarrollo, como Francia o España, pero no ser aplicables en un país como el nuestro, en el que todavía estamos muy lejos de esa realidad.

La tentación a veces es muy fuerte, porque cuando uno sale al exterior y escucha a técnicos extranjeros, se siente muy tentado a decir: “Si funciona en ese país, ¿porqué no aplicarlo en el nuestro?” Pero después no funciona porque no hay recursos.

Tengo ciertas reservas en cuanto al suelo rural. Creo que los Gobiernos Departamentales en esa materia deben tener un alto grado de regulación y de incidencia, porque tiene que ver con su plan estratégico. Me refiero, por ejemplo, a un gasoducto, a una carretera, a puentes, o sea, a cosas que después inciden en el desarrollo del departamento y en su planificación territorial. En este país, tradicionalmente, los Gobiernos Departamentales nunca son consultados cuando se decide cambiar el trazado de una carretera o hacer una nueva, o crear un gasoducto en una zona rural y después llevarlo por el campo. En estos casos hubiera sido mucho mejor que se requiriera la autorización de los Gobiernos Departamentales, porque incide en su planificación estratégica. En el departamento de Colonia se va a instalar, en una zona rural -casi suburbana- una inmensa planta de fabricación de celulosa que va a producir un impacto altísimo en toda la zona rural y en la zona urbana circundante. La participación de los gobiernos locales en todos estos emprendimientos debería ser relevante. Es una materia compartida, donde hay una frontera muy frágil entre las competencias nacionales y departamentales y, a veces, hasta desde el punto de vista constitucional o legal no es tan fácil decir a quién le compete.

SEÑOR CASSINELLI.- Muy brevemente, quiero señalar que de ninguna manera pensamos que la facilidad para el fraccionamiento lleva a una carencia de servicios. En todo caso, el tema a considerar es el saneamiento, pero no nos referíamos exclusivamente a eso.

En el nuevo proyecto de ley hay instrumentos que crean mecanismos e, incluso, se establece el pago al mejor aprovechamiento. En determinados lugares, como las tierras de bajo valor -que es donde debería haber más demanda- es inviable el fraccionamiento y se proponen mecanismos pesados sin disminuir los servicios. Pero hay otros mecanismos, como la cesión de espacios libres y el ancho de calle -que mencionamos en oportunidad de concurrir a esta Comisión- que fueron recogidos en parte. Cuando se establece un número fijo para que se cedan espacios libres y calles en los fraccionamientos, puede generarse una carga muy grande, sobre todo cuando se buscan soluciones mejores como calles más anchas, y hay que exigir la cesión de un área importante para espacios libres. Posteriormente, las Intendencias no saben qué hacer con esos espacios porque son lugares incómodos y hay que cuidarlos. Ese tipo de cargas pueden ser negativas, sin disminuir el aspecto de los servicios.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos enormemente su comparecencia y el memorando que nos han entregado, pero debemos darles la posibilidad a todos de que expresen su opinión. De todas maneras, la Comisión está abierta para recibir todas las sugerencias que nos quieran hacer llegar.

Muchas gracias.

(Se retiran de Sala los representantes de la Asociación de Agrimensores del Uruguay)